Claves de la Razón Practica, núm. 277.
Julio 2021

POLÍTICA

EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE, O LA PSICOLOGÍA DEL FRACASO

La Unión Europea ha ideado el Pacto sin una visión holística mediterránea, en una narrativa donde se pasa por alto la realidad de los países de origen y de tránsito.

RICARD ZAPATA-BARRERO

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo promovido por la Comisión Europea en Septiembre de 2020 tiene como objetivo abordar los desafíos migratorios con los que se enfrenta Europa en la actualidad. Tal como lo presenta la Comisión, se propone dar un "nuevo comienzo" en política de inmigración: aumentar la confianza mediante procedimientos más eficaces y lograr un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

¿Cuál es la tendencia general del debate que ha suscitado? Una de las preguntas claves iniciales es preguntarnos si estamos en el comienzo de un nuevo paradigma para la UE (la Comisión habla de "nuevo comienzo"), o solo presenciamos un fortalecimiento de las rutinas actuales de la política de seguridad de la UE en su dinámica de gobernanza, combinando rigidez y flexibilidad de los procedimientos, pero sin cambiar el horizonte político: control y seguridad, labrar un contexto hostil para los que quieran venir.

El contexto en el que nos encontramos nos puede dar claves para enmarcar temporalmente unas posibles respuestas. Este Pacto surge tras varios acuerdos en la misma década: el Enfoque Global de la UE sobre Migración y Movilidad de 2011 y después de la Agenda Europea de Migración de 2015, y aparece casi simultáneamente con el Plan de Acción para la integración e inclusión (Nov. 2020). Se trata de la tercera iniciativa de la UE en el plazo de esta década, sin contar las que tuvieron menos éxito, como la propuesta del Parlamento de un enfoque holístico para la gobernanza de la inmigración, en 2015.

En palabras de Margaritis Schinas (vicepresidente de la Comisión Europea para la Promoción del estilo de vida europeo, responsable de la cartera de Migración) en un encuentro organizado por Nueva Economía Forum, este Pacto quiere dar respuesta al panorama actual, que, a su juicio, está conformado por un "cúmulo de distintos esquemas reglamentarios y normativos con efectos distintos, basado en la gestión de crisis."

Según una metáfora usada por el mismo Schinas, el Pacto se asemejará a un "edificio de tres plantas" (*EuroMedMig*, P. Scholten, 2021) donde la primera planta es la "dimensión exterior", centrada en "cómo construir relaciones importantes con los países de origen" de las migraciones. A saber, y en nuestros términos, control de fronteras exteriores y la aceleración de los procedimientos y recepciones. En la práctica, esto puede suponer un control para retornos más rápido y el desarrollo de una Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La segunda planta implica una amplia gama de asociaciones internacionales con los países de origen de los migrantes, por ejemplo en

el ámbito de los retornos y readmisiones, y la lucha contra el tráfico ilícito y la protección de las fronteras exteriores comunitarias, con un refuerzo de los guardacostas europeos. Por los ejemplos ya vemos que los países de origen son simplemente considerados como súbditos, en un lenguaje colonial que contamina sutilmente la perspectiva Eurocentrica de este Pacto, como argumentaré más adelante.

La tercera planta es la de la "solidaridad", basada en "compartir la responsabilidad de asilo entre todos". Una planta compleja que ofrece un modelo controvertido, a pesar de que aspira ser innovador y de de solidaridad flexible mediante el cual los países que no estén dispuestos a asumir la responsabilidad de los solicitantes de asilo deben brindar asistencia en los procedimientos de retorno. El Nuevo Pacto quiere presentarse como un gran acto de solidaridad hacia los países frontera de la UE (España, Italia, Grecia). El mismísimo Schinas, en dicha intervención de Mayo de 2020, aseveró que es "injusto" dejar "solos" a los países de primera línea en la recepción de migrantes. "Esto no puede seguir siendo la norma. Creo y confío en que Europa no puede fracasar por segunda vez en un tema tan importante como las migraciones", explicó (dijo segunda vez, pero creo que necesitaríamos los dedos de las dos manos para hacer lista de fracasos). En este marco surge el enfoque de que la gobernanza de la migración debe ser de solidaridad y de responsabilidad compartida. La psicología del fracaso esta en sus mismas palabras, y el temor de que se reitere una fuerza impulsora de su discurso.

En la práctica, sabemos que el enfoque es claro. La hoja de ruta que hay detrás de este Pacto parece que está mucho más enfocada en temas de control y seguridad que en temas de integración y de gestión de sociedades inclusivas. De hecho, a diferencia de la Agenda Europea de Migración del 2015, se dedican dos puntos (de 9) y cuatro páginas (de 28) a atraer talento a la Unión Europea (casi como única referencia al acceso regular al territorio europeo y a sus mercados laborales) y al apoyo de la integración para construir sociedades más inclusivas (*EuroMedMig*, G. Pinyol, 2021; 10). Pero el resto del texto se centra en el control de fronteras. Así

pues, como marco general de las políticas de migración y asilo en la UE, parece que la mayoría de los temas relacionados se desarrollarán en otros instrumentos futuros (como el Plan de Acción de Integración e Inclusión presentado este pasado noviembre 2020 y todavía sin continuidad).

***

El Pacto, además. reproduce una narrativa de crisis que enarbolan los países europeos, como marco idóneo para estratégicamente justificar la vulneración de derechos humanos. Un contexto de crisis es, por definición, un contexto de incertidumbre, donde se prioriza la estabilidad y la seguridad, y por lo tanto se puede legitimar un marco discursivo de "excepcionalidad", de "guerra" (*warfare*), donde los inmigrantes y los refugiados se transforman en números, en meros instrumentos de relaciones intra-europeas. Un marco que avale la creación de un contexto hostil hacia fuera, de un sistema de filtros y canales de movilidad humana, y de un control casi absoluto del Mediterráneo (la Talasocracia es una realidad).

El control de la movilidad en el Mediterráneo es un hecho histórico, y hoy en día, Europa parece no querer dejar margen a la cooperación y la coordinación con otros países Mediterráneos no europeos, que también forman parte de su *dossier* de hostilidad en diferentes grados, según los países. La cooperación/cooperación con otros países del Mediterráneo no trata de buscar soluciones a preocupaciones compartidas, sino una clara relación de subordinación para que "cooperen y colaboren" en materia de control, bajo una política de condicionalidad en el más estricto ambiente de geopolítica de la migración. La vuelta al bilateralismo tras el intento frustrado de multilateralismo que supuso el proceso de Barcelona, del que cumplimos 25 años, es una muestra palpable de lo que digo.

Al hablar del contexto, también parece claro que el Pacto se debe entender en clave geopolítica interna de los Estados Europeos: una Europa dividida sobre cómo reaccionar frente a los refugiados y migrantes, incluidas las claras infracciones de los Derechos Huma-

● La solidaridad, tal como la usa la Comisión, está lejos del principio que legitiman tanto las reivindicaciones y prácticas de narrativas humanitarias de las organizaciones de la Sociedad Civil como de las ciudades: se vincula con el concepto de coresponsabilidad

nos en el Mediterráneo que la historia juzgará. El concepto de solidaridad parece convertirse en una palabra clave para este nuevo Pacto. Seguramente es una de las palabras más abusadas. Inicialmente, y ante una mirada externa, un concepto amigo con el de Derechos Humanos.

El problema es que la UE parece transformar este valor y principio en un concepto *passe partout* (*EuroMedMig*, R. Zapata-Barrero, 2021; 4). La solidaridad tal como la usa la Comisión está lejos del principio que legitiman tanto las reivindicaciones y prácticas de narrativas humanitarias de las organizaciones de la Sociedad Civil como de las ciudades, sino que es el uso tradicional que está en muchos documentos de la UE desde sus inicios: regula el marco interno de las relaciones entre los miembros de la UE, donde se vincula "solidaridad" dentro de un sistema conceptual con el de "corresponsabilidad". Dos usos totalmente diferentes. Se establece lo que se denomina además, aunque parezca un oxímoron "solidaridad a la carta" o "solidaridad condicionada". Esto es, se facilita a los Estados la posibilidad de elegir entre reubicación desde los principales países de entrada o patrocinar los retornos a países de origen o tránsito a través de apoyo técnico o económico. Además, la Comisión invita a establecer un grupo de trabajo para dar respuesta a los rescates en el mar y desembarcos en puertos europeos.

Sin duda, los historiadores de finales del XXI no analizarán nuestro comienzo de siglo como la década de la solidaridad, sino todo lo contrario. Desde el marco de responsabilidad compartida sobre la gobernanza Mediterránea en la agenda de la UE de 2015, este Pacto parece consolidar un cambio en la perspectiva de las políticas

desde fuera hacia dentro de la UE. Lo que se propone es una hoja de ruta para la gobernanza interna de la inmigración y refugiados manteniendo el control externo de las aguas del Mediterráneo y consolidando la relación de subalternos que tienen con otros países de la ribera sur, bajo contraprestaciones económicas. El único que no "juega" es Argelia, que mira más hacia China y que se está reconstruyendo con mano de obra china.

Este nuevo Pacto también se ha presentado como un nuevo enfoque de la migración, que aborda la gestión de las fronteras y garantiza una mayor coherencia para integrar las dimensiones internas y externas de las políticas migratorias. También se autodefine como la puesta en marcha de un sistema de gobernanza mucho más eficiente y completo que garantice que la solidaridad sea eficaz en la práctica y que los desafíos de la migración se aborden de manera integral y holística, ya sea fuera o dentro de nuestra Unión.

Inicialmente, esto debería ser bienvenido. Sin embargo, ¿hay alguna letra pequeña que debamos conocer? El nuevo Pacto pondría fin al "Sistema de Dublín", pero ¿creará de hecho un nuevo sistema que permita una mejor distribución y atención de los refugiados y solicitantes de asilo dentro de la Unión Europea? (*EuroMedMig*, S. Morgades, 2021). El nuevo Pacto también propone un nuevo sistema de control previo a la entrada, pero ¿fortalecerá la solidaridad interna y protegerá los derechos y valores fundamentales consagrados en los tratados de la UE? Y el nuevo marco de relaciones con terceros países: ¿será un acuerdo realmente nuevo o reforzará dinámicas controvertidas ya conocidas?

La realidad ha sido que los países mediterráneos fronterizos de la UE (España, Italia y Grecia) han expresado cierta reticencia a su contenido y han roto el consenso europeo. Y esto suena a fracaso, a pesar de los temores de Schinas.

Este ambiente de nuevo fracaso y no nuevo comienzo justifica aún más la necesidad de promover un amplio debate Mediterráneo sobre lo que la UE está "cocinando por dentro" pero desde fuera. También refuerza la necesidad de plantear preguntas con respecto a su impacto

en las relaciones Mediterráneas y comprender si el nuevo Pacto sobre migración y asilo es un paso realista para promover una visión de solidaridad mediada por la economía entre los Estados miembros, así como para establecer un nuevo marco para fortalecer las relaciones con los países vecinos del Mediterráneo. Hablo de relaciones de cooperación y de coordinación, las dos palabras clave del Proceso de Barcelona que parecen haber desaparecido de la jerga Europea y que probablemente estarían mejor vinculadas al concepto de solidaridad que al de control y seguridad.

El Nuevo Pacto suscita, pues, muchas preguntas críticas y muchas dudas. Parece que el escenario que proyecta es tan solo un fortalecimiento de mínimos compromisos entre Estados y no un factor que aventure un cambio de rumbo geopolítico de la gobernanza migratoria mediterránea; ¿Cómo pueden ver este Pacto los países del Sur y del Este del Mediterráneo, los países de origen y de tránsito hacia Europa?

Podría ser interesante observar algunas propuestas que se han definido como iniciativas emblemáticas:

En primer lugar, el Pacto establece un sistema de control de (pre) entrada, aplicable a todas las personas de terceros países que entran en territorio europeo de forma irregular. El objetivo es determinar, de manera flexible, qué personas pueden estar sujetas a procesos de protección internacional y cuáles no. Las primeras serán tratadas siguiendo las pautas establecidas para las solicitudes de asilo, mientras que los segundos, estarán sujetos a un proceso de retorno inmediato en la frontera. Esta nueva situación plantea diferentes interrogantes que G. Pinyol (*EuroMedMig* 2021; 11) recoge: ¿Cómo se puede garantizar que los procesos se estudien de forma individual si parte de la selección rápida se basa en cuestiones coyunturales como el país de origen? Si se permite la consideración individual, ¿cómo se asegura la velocidad del proceso de selección? Aquí hay una contradicción que ya ha sido identificada como problemática en el Pacto UE-Turquía. Además, si el retorno inmediato no es posible, ¿qué pasa con estas personas? De ahí que la exis-

tencia de centros de detención en las fronteras europeas se convierta en una posibilidad real y preocupante de clara vulneración de derechos humanos.

En segundo lugar, se menciona un nuevo mecanismo de solidaridad que debería permitir a los Estados miembros apoyar a quienes se encuentran en una situación de mayor presión migratoria, ya sea permitiendo la reubicación de personas que no han regresado a su país o patrocinando el retorno (básicamente, asumiendo los gastos de esta persona hasta que puedan ser devueltos). No está claro cómo se garantizará la efectividad de este mecanismo de solidaridad, ni si se prevén sanciones para quienes no lo cumplan. Dado el fracaso del programa de reubicación establecido en 2015, nada deja entrever que el nuevo dé mejores resultados. Adicionalmente, en la propuesta de reglamento sobre gestión del asilo y la migración presentada por la Comisión el mismo día, se establece que cuando el retorno de la persona en situación irregular no se haya podido materializar en ocho meses, la persona será transferida al Estado miembro patrocinador. ¿Qué incentivos reales habrá para países como Polonia y Hungría, que se han negado a cumplir con sus compromisos de reubicar a los refugiados para actuar de manera diferente con los migrantes en situación irregular? Esto parece una idea sin sentido que no resolverá las necesidades de los países fronterizos, que podrían recibir un número más significativo de llegadas.

El mensaje de nuevo es claro: el escenario político está lleno de contradicciones en su implementación, peor que las decisiones tomadas para la gestión de la movilidad de la población bajo la pandemia, aunque menos de visible para una mente eurocéntrica a la que no le preocupa la situación de los que están en una situación desesperada.

La mayor parte del contenido del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo publicado por la Comisión Europea se centra en la dimensión interna de esta área política dentro de la UE. Y solo en un segundo momento, la Comunicación reconoce que "esta respuesta común debe incluir las relaciones de la UE con terceros países, ya que las

dimensiones internas y externas de la migración están inextricablemente vinculadas: trabajar en estrecha colaboración con los socios tiene un impacto directo en la eficacia de las políticas internas de los Estados Unidos". El mensaje es muy claro: la dimensión externa es fundamental para garantizar la eficacia de la dimensión interna. De hecho, como apunta I. Martín (*EuroMedMig* 2021; 13) hay que esperar hasta la página 17 de la Comunicación para encontrar la sección 6 sobre "Trabajar con nuestros socios internacionales". En esta nota se revisará el contenido de esta dimensión exterior del Nuevo Pacto propuesto y cómo este último puede afectar a los países vecinos del Mediterráneo, concretamente a los países del Magreb.

***

A modo de conclusión, para promover el debate (*EuroMedMig* S. Musette y R. Zapata-Barrero, 2021), desde la perspectiva del meta-análisis, la primera conclusión a la que llego es que no estamos frente a un Pacto sino a un Acuerdo entre Estados miembros: es un *agreement* disfrazado de pacto interno. Cabe preguntarse por qué es necesario un Pacto a nivel interno. La elaboración de Pactos es una herramienta diplomática internacional entre los Estados que tienen algunos desacuerdos iniciales. En las relaciones internacionales, un Pacto puede llegar incluso justo después de un cierto período de conflicto y crisis entre estados. Así, el llamado Pacto sobre Migración y Asilo revela subliminalmente un reconocimiento oficial de que existen profundas divisiones internas que pueden romper la identidad líquida de la UE y sus principales aspiraciones como cuerpo político único, ¡como actor de una sola voz!

El Pacto, para mi, es un indicador de crisis de la UE y las divisiones ontológicas entre los Estados miembros, más que un instrumento para solucionarlo. Parece que al final este Pacto no tendrá continuidad por profundos desacuerdos con países fronterizos de la UE, entre otros. Este Pacto no es el final de una dinámica de gobernanza de la migración ni el comienzo de una nueva era, sino un paso más que

ahonda y agrava la crisis de la UE, donde se acaban de identificar las tensiones nucleares que existen en la agenda interna de la UE.

Incluso podemos decir que este Pacto siempre será recordado como un "Pacto *nonnato*", todavía representando una lógica centrípeta: La Fortaleza de Europa está en la planta baja, siguiendo la metáfora de Schinas.

Si buscamos equilibrar las implicaciones positivas y negativas, los debates ciertamente se inclinan hacia el paquete negativo. Primero, en su forma, el Pacto parece un acuerdo intergubernamental sin seguir las rutas formales habituales del consenso intergubernamental. Todavía ilustra la dificultad de la UE de hablar desde una sola voz, cuando la dependencia de las narrativas todavía está demasiado centrada en el Estado. Otro rasgo clave de este pacto es que está demasiado orientado al corto plazo, aunque pretenda en su retórica ser un enfoque a largo plazo, con una clara falta de sensibilidad diplomática, ya que el Mediterráneo está en su transfondo, como el envío a los países que se encuentran en un punto intermedio, pero sin abordar explícitamente la cooperación, la coordinación y las responsabilidades compartidas, como cabría esperar, o una descentralización del Mediterráneo, o pensar el Mediterráneo en otra escala territorial más allá de la estatal (R. Zapata-Barrero, 2020b).

El concepto de solidaridad que surca la mayor parte de su narrativa dominante expulsa de su alcance a aquellos que lo están utilizando para construir sus narrativas y prácticas, reclamando más solidaridad hacia los migrantes y refugiados, y solo utilizan esta visión estrecha y solipsista de la solidaridad entre los estados miembros de la UE. Por tanto, el riesgo solidario se convierte en una palabra de moda más que en un valor humano de la UE.

El Pacto nutre con argumentos legítimos este "agujero negro" (*black hole*) de la UE. Todavía no hay una lectura mediterránea de migración y asilo. La realidad, de hecho, es que las políticas de vecindad de Euromed y el abuso de la condicionalidad están creando un escenario de colapso para la mayoría de los países del sur y este del Mediterráneo. ¿Qué hay de la solidaridad con los países que

también están presionados por la migración? ¿Que se está cultivando al sur del Mediterráneo con nuestras políticas de fronteras? Y luego la UE con sus políticas, está contribuyendo a la inestabilidad Mediterránea.

Existe una necesidad urgente de una narrativa de *des-securitización*, en lugar de construir un pacto para mejorar la biopolítica del control. La ausencia de diplomacia Mediterránea en este Pacto es un síntoma de la enfermedad eurocéntrica que aún gobierna el cuerpo político de la UE. Esto significa que la UE está trabajando sin tener en cuenta a los países vecinos. Más bien, como vemos en su tercera planta, los utiliza para construir un andamio en las fronteras de la Fortaleza Europa.

Se debe prestar más atención a que los países vecinos se encuentran en una situación de colapso (*EuroMedMig* T. Fakhoury, 2021); la UE ha ideado el Pacto sin una visión holística mediterránea, en una narrativa donde se pasan por alto las realidades de los países de origen y de tránsito. La cooperación que se concibe en el Pacto es solo para fines de seguridad y sin esfuerzos de cooperación al desarrollo. Los países vecinos, a saber, el Líbano, Marruecos, Egipto y Turquía, se utilizan como perros guardianes de las fronteras exteriores de Europa. La hostilidad de Erdogan es un ejemplo del papel inconveniente que la UE le ha otorgado a través de otro Pacto (entre UE y Turquía), condicionando su poder de negociación en el futuro, que podría compararse con los productos políticos sudamericanos de las políticas exteriores estadounidenses en el siglo XX. La mayoría de los países del Sur y Este del Mediterráneo afirman que el tráfico migratorio es un subproducto de la UE, que impide el flujo natural de personas a través de las fronteras, abrumando la línea del frente y

BIBLIOGRAFÍA

EuroMedMig (Zapata-Barrero, R., Scholten, P., Morgades, S., Pinyol, G., Martin, I., Fakhoury, T., Musette, S.) (2021) "The new Pact on Migration and Asylum and its impact on the Mediterranean relations: Continuity or rupture." *EuroMedMig Policy Paper Series, no.3* (January): http://hdl.handle.net/10230/46211

Zapata-Barrero, R. (2020a)"Hacia una agenda urbana de la migración mediterránea en este 25º aniversario del Proceso de Barcelona." *Quanderns de la Mediterrània,* N. 30-31;222-228

–– (2020b) "Rescaling Mediterranean migration governance: setting a research agenda that establishes the centrality of cities for region-making", *EuroMedMig Working Papers Series*, Number 3 (June) http://hdl.handle.net/10230/44978.

Véase su web:https://www.upf.edu/web/ricard-zapata/

EuroMedMig (https://www.upf.edu/web/euromedmig).

GRITIM-UPF (https://www.upf.edu/gritim/).

los países vecinos. Las consecuencias negativas del Pacto prevalecen. No existe una solidaridad real con los países vecinos, la sociedad civil o los gobiernos locales (R. Zapata-Barrero, 2020a).

La enfermedad de la UE se llama Eurocentrismo y solipsismo, y una lógica neocolonial, y solo en esta ubicación histórica podemos comprender cómo los Estados europeos nos están metiendo en un foso mediterráneo del que las nuevas generaciones tendrán que tratar de salir. Y nos miraran con un resentimiento justificado. ❧

[Este artículo recoge la ponencia realizada en ocasión de la celebración del 30 aniversario de AESCO (América, España, Solidaridad y Cooperación) el 22 abril de 2021.]

Ricard Zapata-Barrero es catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Pompeu Fabra. Coordinador de plataforma de investigadores sobre inmigración Mediterránea EuroMedMig, y director del Gritim-Upf.